

# YÜRÜTME ORGANININ ASLİ DÜZENLEYİCİ İŞLEM YAPMA YETKİSİ BAĞLAMINDA CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANAYASAL DÜZENLERDEKİ BENZER İŞLEMLERLE KIYASLANMASI VE TÜRK HÜKÜMET SİSTEMİNE ETKİSİ

Dr. Türker Ertaş, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi

## **Not:**

*Kamu Hukukçuları Platformu'nun Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi ile birlikte 18-19 Ekim 2019 tarihlerinde Ataköy, İstanbul'da gerçekleştireceği Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi konulu toplantısında sunulmak üzere hazırlanan bu bildiri nihai metin değildir. Yazar tarafından gözden geçirilmiş nihai metin, toplantı sonrasında Kamu Hukukçuları Platformu web sitesinde ve toplantı kitabında yayımlanacaktır.*

*Sempozyum Düzenleme Kurulu*

## **GİRİŞ**

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği, yürütme organının kanun gücünde ve asli nitelikte işlem yapma yetkisinde önemli değişiklikler getirmiştir. Nitekim 6771 sayılı Kanun gereğince gerek olağan dönemde gerekse olağanüstü hâl döneminde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler artık yerini cumhurbaşkanlığı kararnamesi olarak belirtilen düzenleyici işleme bırakmıştır. Hem olağan hem de olağanüstü dönemde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri, herhangi bir yetki kanununa gerek olmaksızın ilk elden çıkarılmaktadır. Bu durum ise yürütme organının kanuna dayanmadan asli nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisini işaret etmektedir. 2017 Anayasa değişikliği ile Türk hükümet sisteminde de esaslı değişiklikler meydana gelmiştir. Osmanlı-Türk anayasacılık tarihinde 1921-1923 arası dönem haricinde hep iki başlı olan yürütme organı, 6771 sayılı Kanun hükümlerinin yürürlüğe girmesi ile yerini halk tarafından seçilen tek başlı yürütme organına bırakmıştır. Bu yenilik, Türkiye'deki hükümet sistemi açısından köklü bir değişikliktir.

Karşılaştırmalı anayasal düzenlere baktığımızda halk tarafından seçilen tek başlı yürütme organı deyince akla ilk olarak, aynı zamanda başkanlık hükümet sisteminin tipik örneğine ev sahipliği yapan Amerika Birleşik Devletleri gelmektedir. Konuya Avrupa'daki anayasal düzenler açısından bakacak olursak iki başlı yürütme organına sahip olmakla birlikte cumhurbaşkanına parlamenter hükümet sisteminde olmadığı kadar önemli yönetsel yetkiler veren ve mevcut 1958 Anayasası'nda gerçekleştirdiği 1962 senesindeki değişiklik ile

cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünü benimseyen Fransa ön plana çıkmaktadır. Üstelik 1958 Fransız Anayasası uyarınca yürütme organının bir kanadı olan hükümetin genel olarak, diğer kanadı olan cumhurbaşkanının ise olağanüstü hal döneminde asli nitelikte kanuna dayanmaksızın düzenleyici işlem yapma yetkisi olduğunu görmekteyiz. Bu bağlamda dikkat çekici diğer bir ülke ise Rusya'dır. 1993 Rus Anayasası ilk bakışta, devlet başkanının halk tarafından seçildiği ve güçlü yönetsel yetkilere sahip olduğu iki başlı bir yürütme organı öngörerek, tipik örneği Fransa olan yarı başkanlık hükümet sistemine uygun bir kurumsal yapı benimsediği izlenimi uyandırmaktadır. Bununla birlikte Rus devlet başkanının gerek yürütme organının diğer kanadı olan hükümet, gerekse Rus Parlamentosu karşısında sahip olduğu güçlü kurumsal ve fonksiyonel yetkiler veya anayasal silahlar, sistemin yarı başkanlık hükümet sisteminden farklı adlandırılmasına yol açmıştır. Nitekim Rus hükümet sistemi literatürde süper başkanlık hükümet sistemi olarak geçmektedir. Bunda Rus devlet başkanının olağan dönemde ve anayasal düzeyde sahip olduğu kanuna dayanmaksızın asli nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisinin de payı vardır. Bununla birlikte iki başlı yürütme organı içerisinde cumhurbaşkanına önemli yönetsel yetkiler veren Fransa'nın kuvvetler ayrılığı ilkesini referans alan sistemler arasında değerlendirilmesi karşısında Rusya'nın kuvvetler ayrılığı ilkesinden sapma gösteren bir sistem olarak değerlendirilmesinin anayasal dayanaklarının neler olduğu sorusu ortaya çıkmaktadır.

Devlet başkanına tanınan asli nitelikte kanuna dayanmaksızın düzenleyici işlem yapma yetkisinin hükümet sistemine potansiyel bir etkisinin olması yanında bu hususun tek başına hükümet sisteminin kuvvetler ayrılığından sapması için bir gerekçe olarak gösterilmesi tartışmalıdır. Zira benzer şekilde asli nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisi anayasal düzlemde Fransız yürütme organına da tanınmıştır. Bundan dolayı yürütme organına tanınan asli nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisinin hükümet sistemine etkisini ve kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından anlamını tam olarak analiz edebilmek için bu hususu yürütme ve yasama organları arasındaki kurumsal ve fonksiyonel düzlemdeki ilişkiler ve anayasal silahlar bağlamında ele almak gerekir. Bu tür bir incelemenin merkezinde ise yürütme ve yasama organları arasındaki kurumsal ve fonksiyonel dengenin sağlanıp sağlanmadığı sorusu vardır. Bütün bu değerlendirmeler yapılırken yargı organı ise sistem içerisinde bir tarafından yasama diğer tarafında yürütmenin olduğu tahterevallinin ortasında bulunan yardımcı ve dengeleyici aktördür. Yine bilhassa iki başlı yürütme organına sahip ülkeler açısından yürütme organı içerisindeki kurumsal ve fonksiyonel dengenin sağlanması da önemlidir.

Modern anayasal devletler açısından tek başlı ve yasama organı karşısında sorumsuz yürütme organının ilk ve tipik örneği olan Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanın düzenleyici işlem niteliğinde başkanlık emirleri (executive orders) çıkardığını görmekteyiz. Bununla birlikte Amerikan anayasal düzeninde yürütme organına anayasal düzlemde tanınan ve asli nitelikte, kanuna dayanmaksızın düzenleyici işlem yapma yetkisinin verilmemesini belirtelim. Konuya Fransa açısından bakacak olursak hem cumhurbaşkanının hem de başbakanın yönlendirdiği hükümetin kanuna dayanmaksızın asli nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisinin olduğunu görmekteyiz. 1958 Fransız Anayasası cumhurbaşkanına belirtilen şartlar oluştuğu takdirde olağanüstü hal ilan etme ve bu dönem içerisinde gerekli gördüğü tüm tedbirleri alma yetkisi vermektedir. Başka bir ifadeyle Fransız cumhurbaşkanı olağanüstü hal dönemlerinde asli nitelikte kararnameler çıkarabilir. Yine 1958 Fransız Anayasası hükümetin asli düzenleyici işlem yapma yetkisini açıkça tanımış olup, bu yetki başbakanın inisiyatifinde regülasyonlar (réglementaire) aracılığıyla kullanılır. Hatta Fransız anayasal düzende regülasyon çıkarılacak alanlarda Parlamento tarafından kanun dahi çıkarılamaz. Başka bir ifadeyle regülasyonlar yasama yetkisinin genelliği ilkesinin istisnasıdır. Bunun yanı sıra Fransız hükümeti kanunla düzenleme yapılabilen alanlarda Parlamento'dan yetki alarak kararname (les ordonnances, les décrets) çıkarabilir. 1993 Rus anayasası ise devlet başkanına asli nitelikte kararname ve emir çıkarma yetkisi vermektedir. Çalışmada bilhassa olağan dönemde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yukarıda belirttiğimiz Amerikan, Fransız ve Rus anayasal düzenlerinde yürütme organının çıkardığı düzenleyici işlemlerle kıyaslanması ve Türk hükümet sistemine etkisi irdelenecektir.

## **I. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ İLE TÜRK ANAYASAL DÜZENİNE GİREN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANAYASAL DÜZENLERDEKİ BENZER İŞLEMLERLE KIYASLANMASI**

### **1. Genel Açıklama**

6771 sayılı Kanun ile Türk anayasal düzenine, yürütme organının düzenleyici bir işlemi olarak cumhurbaşkanlığı kararnamesi girmiştir. Gerek olağan dönemde gerekse olağanüstü dönemde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri yasama organı tarafından çıkarılan herhangi bir yetki kanununa dayanmaksızın ilk elden, yani asli nitelikte çıkarılmaktadır. Bu açıdan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütme organının ikincil olması ve kanuna dayanması prensiplerinin istisnası olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz. Bu hususta yürütme organına anayasal düzlemde kanuna dayanmaksızın ve asli nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisinin verildiği iki Avrupa ülkesi göze çarpmaktadır. Bunlar

Fransa ve Rusya'dır. Nitekim Fransa'da hükümet başbakan aracılığıyla regülasyonlar, cumhurbaşkanı da olağanüstü hal dönemleri ile sınırlı olmak kaydıyla kararnameler ile asli nitelikte düzenleyici işlem yapabilmektedir. Yine Rusya'da da devlet başkanının federal kanunlara dayanmaksızın kararname ve emir çıkarma yetkisi vardır. Aşağıda Türk siyasal düzeninde uygulaması pek yeni olan cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Fransız anayasal düzenindeki regülasyonlar ve olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Rus anayasal düzenindeki başkanlık kararname ve emirlerinin anayasal/hukuksal rejimleri karşılaştırılacak, bu hususta birtakım gözlem ve değerlendirmelere yer verilecektir. Ancak bundan önce yeni Türk hükümet sisteminin, prototipi Amerika Birleşik Devletleri olan başkanlık hükümet sisteminin çekirdek özelliklerini içermesinden dolayı Amerikan başkanının sahip olduğu düzenleyici işlem yapma yetkisi irdelenecektir. Bu incelemeler ise kuvvetler ayrılığı ilkesi ışığında, yasama ve yürütme organları arasındaki kurumsal ve fonksiyonel ayrılık çerçevesinde yapılacaktır.

## **2. Amerikan Anayasal Düzeninde Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ile Politika Belirleme İşlevinin Kapsamı**

### **a) Genel Olarak**

Modern anlamda en eski yazılı anayasa olan ve halen de yürürlükte bulunan 1787 Amerikan Anayasası, yasama yetkisini Kongre'ye, yürütme yetkisini Başkan'a, yargı yetkisini ise Yüksek Mahkeme ile alt derece mahkemelere vererek kuvvetler ayrılığını benimsemiştir<sup>1</sup>. Amerikan Anayasası'nın I. maddesinin 1. bölümü uyarınca, "*İşbu (Anayasa'da) sağlanan tüm yasama yetkileri Senato ve Temsilciler Meclisi'nden oluşan Birleşik Devletler Kongresi'ne verilmiştir.*" Amerikan Anayasası'nın II. maddesinin 1. bölümü uyarınca, "*Yürütme yetkisi Amerika Birleşik Devletleri Başkanı'na verilmiştir.*" Amerikan Anayasası'nın III. maddesinin 1. bölümü uyarınca, "*Birleşik Devletlerin yargı yetkisi Yüksek Mahkeme'ye ve Kongre'nin muhtelif zamanlarda kuracağı ve atayacağı alt derece mahkemelerine verilmiştir.*" Görüldüğü üzere Amerikan Anayasası, yapısal olarak kuvvetler ayrılığı ilkesini yansıtmaktadır<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> **Heringa**, Aalt Willem, *Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law*, 4th Edition, Intersentia, Cambridge, Antwerp and Portland, 2016, s. 29; **Özbudun**, Ergun, *Anayasacılık ve Demokrasi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015, s. 16; **Vile**, John R., *A Companion to the United States Constitution and Its Amendments*, 5th Edition, Preager Publishers, Santa Barbara California, Denver Colorado and Oxford England, 2010, s. 21.

<sup>2</sup>**Vile**, s. 21.

## **b)Amerikan Anayasal Düzeninde Başkanlık Emirleri ve Yürütme Organının Devredilmiş Yasama Yetkisi**

Amerikan anayasal düzenin kuvvetler ayrılığı ilkesi etrafında şekillenmesiyle uyumlu olarak 1787 Amerikan Anayasası'nın, yürütme organına kanuna dayanmayan asli düzenleyici işlem yapma yetkisi konusunda cimri davrandığını görmekteyiz. Gerçekten de başkanlık sistemi adı altında yönetilen birçok ülkenin anayasalarının aksine Amerikan başkanı asli düzenleyici işlem yapma yetkisinden veya başka bir deyişle anayasal kararname yetkisinden (constitutional decree authority) mahrumdur<sup>3</sup>. Bununla birlikte 1787 Amerikan Anayasası'nın II. maddesinin 3. bölümü uyarınca, başkanın yetki ve görevlerinden birisi de “*kanunların sadakatle yerine getirilmesini gözetmek*”tir. Başkan, kanunların sadakatle uygulanması ve diğer anayasal görevlerinin yerine getirilmesi kapsamında düzenleyici işlemler çıkarabilir<sup>4</sup>. Bu kapsamda çıkarılan *başkanlık emirleri (executive orders)* kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince Kongre tarafından da denetlenemezler<sup>5</sup>. Nitekim bu tür düzenleyici işlemler yürütmenin yönetsel bağımsızlığının bir yansımasıdır. Yine Amerikan başkanının düzenleyici işlemleri pek tabi yargısal denetime de tabidir<sup>6</sup>.

Görüldüğü üzere Amerikan anayasal düzeninde yürütme organının veya daha spesifik bir deyişle başkanın kanuna dayanmaksızın asli nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmamaktadır. Başkan ancak kanunların uygulanması kapsamında düzenleyici işlemler çıkarabilir. Başka bir deyişle Kongre tarafından düzenlenmeyen veya bir kanun ile başkana açıkça yetki verilmeyen bir konuda başkanlık emri çıkarılamaz. Bununla birlikte kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir sonucu olarak yürütme yetkisine giren alanlarda başkan düzenleyici işlemler pek tabi ki yapabilir.

Amerikan başkanının yürütme yetkisinden kaynaklanan ve kanunların uygulanmasını sağlamak amacıyla düzenleyici işlemlerde bulunabileceğini belirtmiştik. Buna göre yürütme yetkisi kapsamında değerlendirilebilecek alanlar dışında Amerikan siyasal düzeninde esas politika belirleyen organın Kongre olduğunu söyleyebiliriz. Nitekim bir dönem Amerikan

---

<sup>3</sup>Sala, Brian R., “In Search of the Administrative President: Presidential Decree Powers and Policy Implementation in the United States,” Executive Decree Authority, (Ed. John M. Carey and Matthew Soberg Shugart), Cambridge University Press, New York, s. 257. Burada anayasal kararname yetkisinden anlaşılması gereken; kaynağını yasama organı tarafından çıkarılan bir yetki kanunundan değil, doğrudan anayasadan alan, bu suretle de asli nitelikte olan kararname çıkarma veya düzenleyici işlem yapma yetkisidir.

<sup>4</sup>Sajó, András, Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism, Central European University Press, Budapest, 1999, s. 164 - 165.

<sup>5</sup>Sajó, s. 165.

<sup>6</sup> Başkanın yönetsel işlevi kapsamında çıkardığı emirlerin anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisi yargı organındadır. Nitekim başkanlık emirleri yargısal denetime tabi olup bu işlemlerden etkilenen üçüncü kişiler bunların hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle dava açabilirler. Sajó, s. 165.

Başkanlığı da yapmış olan siyaset bilimi profesörü *Woodrow Wilson* sistemin işleyişinde Kongre'nin ağırlığını vurgulamak için başkanlık hükümetini *kongre hükümeti (congressional government)* olarak adlandırmıştır<sup>7</sup>. Gerçekten de Amerikan anayasal düzeninde kural koyma yetkisi (rule-making authority) esasen yasama organı Kongre'dedir<sup>8</sup>.

Amerikan siyasal düzende başkan anayasal kararname yetkisinden mahrum olup kuvvetler ayrılığı ilkesi ile uyumlu olarak anayasal düzlemde asli nitelikli kural koyma yetkisi ile öncelikli olarak politika belirleme işlevi esasen Amerikan Kongresi'ndedir. Bununla birlikte Kongre, kendi yetki alanına giren hususlarda düzenleyici işlem yapma yetkisini düzenli olarak yürütme organına devretmektedir. Başka bir ifadeyle başkan, Kongre'nin yetki alanına giren hususlarda devredilmiş kararname yetkisini (delegated decree authority) haizdir<sup>9</sup>. Şöyle ki Kongre, çıkardığı yetki kanunları ile başkana ve diğer federal yürütme birimlerine kural koyma ve karar alma yetkilerini devredebilmektedir. Nitekim Kongre'nin başkana genellikle dış politikaya ilişkin yükümlülüklerini devrettiğini; iç politikaya ilişkin önemli politika belirleme yetkilerini ise çoğunlukla başkandan ziyade kabine sekreterlerine ve federal birimlerin başındaki kişilere devrettiğini görmekteyiz<sup>10</sup>. Özetle Kongre, sahip olduğu kural koyma ve politika belirleme yetkilerini çıkardığı iskelet kanunlarla/yetki kanunlarıyla yürütme organına devretmektedir.

Konuya Amerikan bürokratlar açısından bakacak olursak federal yetkililerin de yürütme organı bünyesinde olduklarını ve başkan tarafından atandıklarını söyleyelim<sup>11</sup>. Başka bir deyişle, Kongre tarafından kendilerine bir konuda düzenleyici işlem yapma ve politika belirleme yetkisi verilen bürokratlar nihayetinde Amerikan başkanının denetim ve gözetimi altındadır. Hatta Amerikan başkanının anayasal düzlemde sahip olduğu kanunların sadakatle

<sup>7</sup> **Baranger**, Denis ve **Murray**, Christina, "Systems of Government", Routledge Handbook of Constitutional Law, (Ed. Mark Tushnet, Thomas Fleiner and Cheryl Saunders), London and New York, 2013, s. 79.

<sup>8</sup> Hatta Amerikan siyasal düzeninde başkanlar, politikalarını hayata geçirirken, Kongre üyeleri tarafından verilen ve yine Kongre tarafından kabul edilen bir kanun teklifine ihtiyaç duyarlar. Örnek vermek gerekirse kamuoyunda Obamacare olarak bilinen sosyal güvenlik ve sağlık reformu esasen *Patient Protection and Affordable Care Act of 2010* isimli bir kanundur. Günümüzde Obamacare'i yürürlükten kaldıracığını söyleyen Amerikan başkanı Donald Trump'ın çabalarının hukuksal görünümü ise halen Kongre aşamasında bulunan *ObamaCare Repeal Act* isimli bir kanun teklifidir.

<sup>9</sup> Yürütme organının anayasadan kaynaklanan asli nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisini işaret eden anayasal kararname yetkisinden farklı olarak devredilmiş kararname yetkisi yasama organı tarafından çıkarılan bir yetki kanunu ile ve bu kanunun öngördüğü çerçevede yürütme organının ikincil nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisini işaret etmektedir.

<sup>10</sup> **Sala**, s. 254 – 255.

<sup>11</sup> Nitekim 1787 Amerikan Anayasası'nın II. maddesinin 2. bölümünün ikinci fıkrası uyarınca "*Başkan ... bu Anayasa'nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletleri makamları için bütün görevlileri önerecek ve Senato'nun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır: ancak Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını yasa ile, yalnızca Başkan'a, mahkemelere ya da Yönetim Bölümlerinin başkanlarına verebilecektir.*" Yine Amerikan Anayasası'nın II. maddesinin 3. bölümü uyarınca, "*Başkan, Birleşik Devletler'in bütün görevlilerinin atanmasını yapar.*"

uygulanmasını sağlama yükümlülüğü, federal kurumlara kanunların ne şekilde yorumlanması ile ilgili direktifler vermeyi de içerir<sup>12</sup>. Yine başkan, federal bürokratların devredilmiş kararname yetkisi kapsamında sahip olduğu politika belirleme yetkilerinin kullanımlarını başkanlık emirleri ve Kongre tarafından kabul edilen kanun tekliflerinin onaylanması akabinde verilen beyanlarla (*presidential signing statements*) şekillendirme imkânına da sahiptir<sup>13</sup>.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Amerikan Kongresi yetki kanunu ile başkana daha çok dış politika konusunda düzenleyici işlem yapma yetkisi verirken iç politika ile ilgili hususlarda daha çok federal bürokratları yetkilendirmektedir. Bu hususta bir örnek vermek gerekirse kamuoyunda *Seyahat Yasası (Travel Ban)* olarak bilinen ve birtakım ülke vatandaşlarının Amerika Birleşik Devletleri'ne girişini yasaklamak üzere çıkarılan *Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States* başlıklı 13769 No'lu Başkanlık Emri ve onun yerine geçmek üzere çıkarılan *Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States* başlıklı 13780 No'lu Başkanlık Emri'nin kanuni bir dayanağı vardır. Nitekim U.S. Code § 1182'nun "Yabancılar ve Vatandaşlık" isimli 8. başlığının 7. fıkrası Amerikan başkanına, Birleşik Devletler'in çıkarları açısından zarar verici bulunduğu durumlardan belirli yabancıların ülkeye girişini yasaklama yetkisi vermektedir<sup>14</sup>.

Kongre'nin dış politikaya ilişkin başkanı yetkilendirdiği başka bir örnek de uluslararası antlaşmaların yapılması konusundadır. 1787 Amerikan Anayasası'nın II. maddesinin 2. bölümünün ikinci paragrafı uyarınca "*Başkan, Senato'nun tavsiye ve rızasıyla ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile antlaşmalar yapma yetkisine sahip*"tir. Bu hüküm uyarınca uluslararası antlaşmalar bakımından başkan tarafından yapılan müzakere aşamasını Senato'nun tavsiyesi ve rızası izlemektedir<sup>15</sup>. Bununla birlikte Kongre, çıkardığı kanunlar ile başkana doğrudan yetki vererek bazı türdeki uluslararası antlaşmalar bakımından Senato'nun üçte ikisinin anayasal düzlemde sahip olduğu tavsiye ve onay yetkisinin uygulanmasını bypass etmiştir<sup>16</sup>. Hatta bu şekilde Amerikan siyasal düzeninde kaynağını kanunlardan alan *uluslararası antlaşma (treaty)* ve *yönetmelik antlaşmalar (executive*

---

<sup>12</sup> **Sala**, s. 255.

<sup>13</sup> **Sala**, s. 255. Nitekim Amerikan başkanları Kongre tarafından kabul edilen bir kanun teklifini onaylarken, gerekli gördüklerinde kanun haline dönüşen ve yürürlüğe giren metinden ne anlaşılması ve metnin nasıl uygulanması gerektiği konularında deklarasyonda bulunmaktadır. Bkz. **Fisher**, Louis ve **Harriger**, Katy J., *American Constitutional Law*, , 11th Edition, Carolina Academic Press, Durham and North Carolina, 2016, s. 161, 165.

<sup>14</sup> İlgili hükmün tam metni için bkz. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1182>, (29.07.2019)

<sup>15</sup> **Fisher ve Harriger**, s. 276.

<sup>16</sup> **Sala**, s. 259.

*agreements*) şeklinde iki farklı antlaşma türü ortaya çıkmıştır. Bunun anlamı uluslararası antlaşmalar için Senato'nun üçte ikisinin onayı gerekli iken yönetsel antlaşmalar açısından böyle bir onay mekanizmasının söz konusu olmamasıdır<sup>17</sup>. Konuya olağanüstü hal rejimi açısından bakacak olursak Amerikan başkanının sahip olduğu olağanüstü hal yetkileri *The National Emergencies Act of 1976* ile düzenlenmiştir. Başka bir deyişle başkan sadece ilgili kanun ile verilen olağanüstü hal yetkilerini kullanabilir. Bu kanun uyarınca 123 tane olağanüstü hal yetkisi başkanın olağanüstü hal ilan etmesiyle kullanılabilirken 13 yetkinin kullanımı içinse Kongre'nin olağanüstü hal ilan etmesi gereklidir<sup>18</sup>.

Kongre'nin başkana ve federal kurumlara verdiği kural koyma ve politika belirleme yetkisinin anayasal sınırları bağlamında Amerikan Yüksek Mahkemesi tarafından "*The Nondelegation Principle (Devredilmezlik İlkesi)*" oluşturulmuştur. Devredilmezlik ilkesine göre Kongre'nin yürütme organı bünyesindeki herhangi bir kuruma, takdir yetkisinin sınırlarını çizen açık/anlaşılır kıstaslar (intelligible principles) belirlemeksizin politika belirleme yetkisini devretmesi anayasaya uygun değildir<sup>19</sup>. Bununla birlikte devredilmezlik ilkesi Amerikan Yüksek Mahkemesi tarafından 1930larda beri uygulama alanı bulmamıştır<sup>20</sup>. Başka bir tabirle, bu dönemde çıkan Yüksek Mahkeme kararları akabinde altmış yılı geçkin bir süre zarfında Amerikan Yüksek Mahkemesi bir federal kanunu yasama yetkisinin anayasa aykırı devri niteliğinde değerlendirmemiş, yasama yetkisinin devri niteliğindeki tüm kanunlar yetki devrinin kapsamının ne kadar geniş olmasına bakılmaksızın onanmıştır<sup>21</sup>.

### 3. Fransız Anayasal Düzeninde Yürütme Organının Kararname Çıkarma Yetkisi

#### a) Genel Olarak

IV. Cumhuriyet dönemi boyunca sık sık görülen istikrarsız hükümetlerin etkisi ile Charles de Gaulle ve Michel Debré tarafından şekillendirilen V. Cumhuriyet'in anayasal düzenlemeleri, siyasal karar alma süreçlerinde etkinlik ve duyarlılığı sağlayacak güçlü bir

<sup>17</sup> Bkz. **Fisher ve Harriger**, s. 277 vd. Bu hususta 1945 Yalta Antlaşmaları, 1940 Amerikan-Britanya Destroyer Antlaşması, 1973 Vietnam Barış Antlaşması hep birer yönetsel antlaşma olarak değerlendirilmiştir. **Fisher ve Harriger**, s. 277.

<sup>18</sup> A Guide to Emergency Powers and Their Use, <https://www.brennancenter.org/analysis/emergency-powers>, (30.07.2019). Söz gelimi Donald Trump, Meksika sınırına yapmak istediği duvarın finansmanında Kongre'yi bypass etmek için olağanüstü hal ilan etmiştir. Bkz. aynı yer.

<sup>19</sup> **Martinez**, Jenny S, "Horizontal Structuring", *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, (Ed. Michel Rosenfeld and Andras Sajó), Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 563.

<sup>20</sup> **Martinez**, s. 563.

<sup>21</sup> **Chemerinsky**, Erwin, *Constitutional Law - Principles and Policies*, 3rd Edition, Aspen Law & Business, New York and Gaithersburg, 2006, s. 328. Bu kararların analizi ve değerlendirmesi ile devredilmezlik ilkesi hakkında daha geniş bilgi için bkz. **Ertaş**, Türker, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s. 243 vd. (Kuvvetler Ayrılığı).



yürütme organı öngörmüştür<sup>22</sup>. Nitekim 1958 Anayasası, 1946 Anayasası döneminde Parlamento'nun müdahaleci tutumunun hükümet etme faaliyetini zorlaştırarak olumsuz etkilediği bağlamındaki eleştiriler ışığında hazırlanmıştır<sup>23</sup>. Konuyu yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisi bakımından ele alacak olursak Fransız anayasal düzleminde hem yasamanın hem de yürütmenin kural koyma yetkisinin açık bir şekilde tanındığını görmekteyiz<sup>24</sup>. Nitekim 1958 Anayasası'nın oluşturduğu iki başlı yürütme organında gerek cumhurbaşkanı gerekse başbakan önemli kararname yetkilerini haizdir<sup>25</sup>. Yürütme organının kanun gücünde işlem yapma yetkisi bakımından Batı demokrasileri arasında Fransa nevi şahsına münhasır bir konuma sahip olup bunun sebebi, yasama yetkisinin yürütme organına devredilmesinin yanında anayasal düzlemde yürütme organına yasama organının kanun çıkartamayacağı münhasır bir düzenleme alanı oluşturulmasıdır<sup>26</sup>.

### **b) Cumhurbaşkanının Olağanüstü Halde Asli Nitelikte Kararname Çıkarma Yetkisi**

1958 Fransız Anayasası, güçlü bir yürütme organı öngörmekle birlikte, yürütme organının iki önemli aktörü olan cumhurbaşkanı ve başbakan arasında da bir denge kurmayı ihmal etmemiştir. Fransız anayasal düzeninde iç politika konusunda başbakan ve hükümetinin etkin kılındığını görmekteyiz. Fransız Anayasası'nın 20. maddesi, başbakanın yönlendirdiği hükümetin milli politikanın belirlenmesi ve uygulanmasından sorumlu olduğunu belirtmektedir. Nitekim Fransız siyasal düzeninde hükümetin lideri başbakan, cumhurbaşkanına kıyasla politikayı yönlendirme hususunda daha fazla kurumsal yetkiyi haizdir<sup>27</sup>. Dış politikadaki yetkiler ise cumhurbaşkanı ve başbakan arasında paylaştırılmıştır<sup>28</sup>. Yine Fransız cumhurbaşkanı, Fransız başbakanının ve Rus devlet başkanının aksine kanun teklifi sunarak yasama ajandasını etkileme; Amerikan başkanın aksine Parlamento tarafından kabul edilen kanunları veto etme yetkisinden mahrumdur<sup>29</sup>. Bununla birlikte Fransız

<sup>22</sup> **Huber**, John D, "Executive Decree Authority in France", Executive Decree Authority, (Ed. John M. Carey and Matthew Soberg Shugart), Cambridge University Press, New York, 1998, s. 233.

<sup>23</sup> **Dorsen**, Norman, **Rosenfeld**, Michel, **Sajó**, András ve Baer, Susanne, Comparative Constitutionalism: Cases and Materials, 2nd Edition, Thomson Reuters, St. Paul, 2010, s. 274.

<sup>24</sup> **Martinez**, s. 563.

<sup>25</sup> **Huber**, s. 233.

<sup>26</sup> **Ertaş**, Kuvvetler Ayrılığı, s. 272-273.

<sup>27</sup> **Huber**, s. 233.

<sup>28</sup> **Heringa**, s. 204.

<sup>29</sup> Fransız Anayasası'nın 10. maddesi uyarınca cumhurbaşkanı ısdardan önce Parlamento tarafından kabul edilen kanunun ya da kanunun belirli kısımlarının bir kez daha Parlamento tarafından görüşülmesini isteyebilir. Bununla birlikte Parlamento aynı kanunu herhangi bir mutlak veya nitelikli çoğunluğa bağlı kalmaksızın tekrar kabul ederse artık cumhurbaşkanı ilgili kanunu ısdar etmek zorundadır. Görüldüğü üzere Fransa'da cumhurbaşkanının kanunlar üzerinde gerçek anlamda bir veto yetkisi olmayıp, geri gönderme yetkisi vardır. Hâlbuki Amerikan Anayasası'nın I. maddesinin 7. bölümü uyarınca Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından

Anayasası, cumhurbaşkanına çok önemli kurumsal yönetsel yetkiler de bahsetmiştir. Bunların başında Anayasa'nın 9. maddesi uyarınca cumhurbaşkanının bakanlar kurulu toplantılarına başkanlık etmesi ve Anayasa'nın 12. maddesi uyarınca başbakan, Milli Meclis ve Senato başkanlarına danıştıktan sonra Parlamento'yu takdiri olarak feshetme yetkileri sayılabilir.

Cumhurbaşkanına 1958 Fransız Anayasası'nın 16. maddesi tarafından çok önemli bir fonksiyonel yetki daha verilmiştir. İlgili hüküm uyarınca,

*“Cumhuriyetin kurumlarının, milletin bağımsızlığının, ülkenin bütünlüğünün veya milletlerarası taahhütlerin yerine getirilmesinin ciddi ve güncel bir tehdit altında olması ve anayasal kamu makamlarının düzenli işleyişinin sekteye uğraması durumunda cumhurbaşkanı, başbakana, Parlamento'nun meclislerinin başkanlarına ve Anayasa Konseyi'ne resmi olarak danıştıktan sonra bu durumların gerektirdiği tedbirleri alır.*

*Cumhurbaşkanı millete hitap ederek, tedbirler hakkında bilgi verir.*

*Bu önlemler anayasal kamu makamlarının görevlerini olabildiğince hızlı bir biçimde yerine getirebilmeleri için uygulanır. Bu tedbirlere ilişkin Anayasa Konseyi'ne danışılır.*

*Parlamento kendiliğinden toplanır.*

*Olağanüstü yetkilerin kullanılması sırasında Milli Meclis feshedilmez.*

*Olağanüstü yetkilerin kullanılmaya başlanmasından otuz gün sonra birinci fıkradaki koşulların halen devam edip etmediği hakkında karar verilmesi için konu Milli Meclis başkanı, Senato başkanı, altmış milletvekili veya altmış senatör tarafından Anayasa Konseyi'ne havale edilebilir. Konsey en kısa sürede kararını halka açık bir şekilde alır. Anayasa Konseyi aynı şekilde böyle bir incelemeyi gerçekleştirmeyi ve kararı vermeyi re'sen olağanüstü yetkilerin kullanılmaya başlanmasından altmış gün sonra ya da bu süre geçtikten sonra herhangi bir zaman zarfında yapabilir.”*

Fransız Anayasası'nın 16. maddesinin cumhurbaşkanına verdiği yetki, olağanüstü koşullar ortaya çıktığında şartlar normale dönene dek tüm anayasal yetkileri üstlenmedir<sup>30</sup>. Nitekim *“durumun gerektirdiği tedbirler”* ibaresi karşısında, cumhurbaşkanı içeriğe ilişkin herhangi bir sınırlama olmaksızın uygun gördüğü düzenlemeleri veya işlemleri yapabilme imkânına sahiptir<sup>31</sup>. Bununla birlikte 16. maddede cumhurbaşkanının olağanüstü hal ilan ederek olağanüstü kararname yetkisini

---

kabul edilen bir kanun teklifi kanunlaşmadan önce onaylanmak üzere başkana geldiğinde başkan bunu Kongre'ye geri gönderirse, aynı kanun teklifinin kabul edilerek tekrar başkana gönderilmesi için Kongre'nin her iki kanadının üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu tarafından kabul edilmesi gerekir. Görüldüğü üzere Amerikan anayasal düzeninde Kongre tarafından kabul edilen kanun teklifleri üzerinde başkanın güçleştirici vetosu söz konusudur.

<sup>30</sup>Boyron, Sophie, The Constitution of France – A Contextual Analysis, Hart Publishing, Oxford, Portland and Oregon, 2013, s. 72.

<sup>31</sup>Ertuş, Kuvvetler Ayrılığı, s. 279.

kullanabileceği durumlar sınırlayıcı bir şekilde sayılmıştır<sup>32</sup>. Yine de bu durumların var olup olmadığının değerlendirilmesi yetkisi de yine cumhurbaşkanındadır<sup>33</sup>.

Her ne kadar cumhurbaşkanına kararnameler yoluyla politikaya yön verme hususunda sınırsız sayılabilecek bir yetki bahsetse de olağanüstü hal kararnameleri V. Cumhuriyet dönemi siyasetinde çok da baskın bir rol oynamamıştır<sup>34</sup>. Nitekim 1958 senesinden beri 16. madde, metropolitan veya ana kara Fransa'sında üç kez, Yeni Kaledonya'da ise bir kez işletilmiştir<sup>35</sup>. Nitekim Fransız siyasetinde cumhurbaşkanı ile başbakan arasında derin anlaşmazlıklar hatta kimi zaman krizler olan kohabitasyon dönemlerinde dahi 16. madde işletilmemiştir. Kohabitasyon dönemlerinde cumhurbaşkanları politik saiklerle genellikle Milli Meclis'in feshi silahını kullanmaktadır<sup>36</sup>. Cumhurbaşkanı için diğer bir seçenekse iç politikada geri çekilerek başbakan ve hükümetinin yönetimine razı olmaktır. Nitekim Milli Meclis'teki çoğunlukla ve hükümetle siyasi olarak tezat düşen cumhurbaşkanının olağanüstü hal ilan ederek

---

<sup>32</sup>Huber, s. 235.

<sup>33</sup>Huber, s. 237. Nitekim hükümden de anlaşılacağı üzere cumhurbaşkanı danıştığı kişilerin veya Anayasa Konseyi'nin görüşleri aksi yönde dahi olsa olağanüstü hal ilan edebilir. **Ertaş**, Kuvvetler Ayrılığı, s. 279.

<sup>34</sup>Huber, s. 233-234.

<sup>35</sup> 1958 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra ilan edilen ilk olağanüstü hal 1961 yılında Cezayir'deki dört kıdemli subayın ordunun bir kısmı ile ayaklanarak darbe girişiminde bulunması üzerine Charles de Gaulle tarafından ilan edilmiştir. 1984 senesinde Fransız Cumhuriyeti'ne bağlı olan Yeni Kaledonya'daki şiddet hareketlerinin artması üzerine Fransız Cumhuriyeti New Kaledonya Bakanı Edgard Pisani tarafından ilan edilmiştir. Diğer bir olağanüstü hal Jacques Chirac tarafından 2005 senesinde Paris başta olmak üzere bazı Fransız şehirlerinin banliyölerinde görülen gösteriler ve şiddet olayları üzerine ilan edilmiştir. Fransız siyasi tarihinde son olağanüstü hal ise Paris'te meydana gelen terör saldırıları akabinde cumhurbaşkanı François Holland tarafından 13 Kasım 2015 tarihinde ilan edilmiştir. Bu son olağanüstü hal dönemi 1 Kasım 2017 tarihine kadar sürmüş olup, sona ermesi akabinde yeni anti-terörizm kanunu Fransa'da yürürlüğe girmiştir. Bkz. **Huber**, s. 234; **Alliès**, Paul Alliès, A Short History of the State of Emergency, Verso, <https://www.versobooks.com/blogs/2349-a-short-history-of-the-state-of-emergency-by-paul-allies>, (31.07.2019); "Violence in New Caledonia Prompts State of Emergency, Deseret News – 13.01.1985, <https://news.google.com/newspapers?nid=336&dat=19850113&id=iBpTAAAAIBAJ&sjid=4IDAAAIBAJ&pg=5642,4182947&hl=tr>, (31.07.2019).

<sup>36</sup> Nitekim 1981 senesinde seçilen sosyalist cumhurbaşkanı Mitterand seçilir seçilmez Parlamento'yu feshetmiş ve bir kohabitasyon dönemi yaşanmasını engellemiştir. Nitekim kendisi cumhurbaşkanı seçildiğinde başbakanlık koltuğunda muhafazakâr Raymond Barre oturmaktaydı. Parlamento'nun feshi akabinde yapılan milletvekili seçimlerinden ise sosyalist parti tek parti hükümeti kuracak güçte galip çıkmıştır. 1986 Milli Meclis seçimleri sonucunda lideri olduğu parti parlamenter çoğunluğu kazanan Jacques Chirac'ı başbakan atamak zorunda kalmıştır. İki sene süren kohabitasyon döneminden sonra 1988 cumhurbaşkanlığı seçimini yeniden kazanan Mitterand'ın akabinde Parlamento'yu feshetmesi sonucunda yapılan genel seçimlerde sosyalist parti kıl payı da olsa parlamenter çoğunluğu sağlamıştır. Bunun üzerine kohabitasyon dönemi sona ermiştir. Sene 1993 olduğunda ise yapılan Milli Meclis seçimlerinde merkez sağdaki Halk Hareketi Birliği Partisi (UMP) büyük bir üstünlükle galip çıkmıştır. Bununla birlikte bir daha cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olamayacak ve iki sene görev süresi kalan Mitterand merkez sağ siyasetçi Édouard Balladur'u başbakan olarak atamış ve herhangi bir fesih mekanizması işletmemiştir. 1995 cumhurbaşkanlığı seçimlerinde ise Jacques Chirac cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir. Ancak ortada kohabitasyon dönemi olmamasına rağmen Chirac milletvekili seçimlerine bir yıl kala 1997 senesinde Parlamento'yu feshetmiştir. Bu hamlesi sonucunda yapılan Milli Meclis seçimlerini merkez soldaki Sosyalist Parti'nin kazanması sonucunda Chirac mecburen Lionel Jospin'i başbakan olarak atamak zorunda kalmıştır. Bu gelişme aynı zamanda 2002 senesine kadar beş yıl sürecek Fransız siyasetinin en uzun kohabitasyon döneminin de başlangıcı olmuştur.

çıkardığı kararnamelerle siyasi ajandaya hükmetmesi teorik olarak mümkün olsa da böyle bir durumda daha yakın zamanda yapılmış bir genel seçim sonrası şekillenen Parlamento'daki çoğunluğun politikalarıyla mücadele etmek, cumhurbaşkanının kendisi ve partisi açısından ciddi derecede itibar kaybetme riskiyle karşı karşıya kalması durumunu doğurabilecektir<sup>37</sup>. Bu husus, kohabitasyon dönemlerinde cumhurbaşkanının 16. maddeyi işletmesindeki siyasal engeldir<sup>38</sup>. Diğer bir engel ise kurumsaldır. Şöyle ki hükümetin ve parlamenter çoğunluğun politikalarını benimsemediği ve bypass etmek istediği için olağanüstü hal ilan ederek ülkeyi kararnamelerle yöneten Fransız cumhurbaşkanı Milli Meclis ve Senato tarafından işletilen impeachment usulü ile karşı karşıya kalabilir<sup>39</sup>.

Özetle, 1958 Fransız Anayasası ile cumhurbaşkanının kanuna dayanmaksızın asli nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisi kabul edilmekle birlikte bu yetki olağanüstü hal dönemi ve kapsamı ile sınırlıdır. Bununla birlikte bu dönemde cumhurbaşkanının gerekli gördüğü tüm tedbirleri ilk elden alma yetkisinin olması yürütme organının kural koyma yetkisi bağlamında muazzamdır. Yine de yukarıda belirttiğimiz gibi bu yetki hiçbir Fransız cumhurbaşkanı tarafından kendi politik ajandasını işletmek ve Milli Meclis ile hükümeti devre dışı bırakmak için kullanılmamıştır. Gerçekten de kohabitasyon dönemlerinden ortaya çıkan gözlemler uyarınca Fransız siyasetinde olağanüstü hal rejimi ve cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan olağanüstü hal kararnameleri olağanüstü hal rejimi kapsamında işletilmiş, parlamenter çoğunluğu kontrol etmek maksadıyla ise parlamentonun feshi mekanizması tercih edilmiştir<sup>40</sup>.

1958 Anayasası'nın 16. maddesi, olağanüstü hal yetkilerinin kötüye kullanılmasını önlemek için birtakım güvenceler de getirmiştir. Bir kere bu dönemde Parlamento özel oturum şeklinde kendiliğinden toplanır. Yine olağanüstü hal döneminde Milli Meclis de feshedilemez. Konuya yargısal denetim açısından bakacak olursak Fransız cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan olağanüstü hal kararnamelerinin prensip olarak idari yargının denetimine tabi olduğunu söyleyelim. Başka bir ifadeyle bu kararnameler veya olağanüstü hal süresince alınacak tedbirlerle ilgili anayasal düzeyde herhangi bir yargısal denetim yasağı bulunmamaktadır. Bunun üstüne 2008 Fransız Anayasal Reformu ile Fransız Anayasal

---

<sup>37</sup> Huber, s. 238.

<sup>38</sup> Huber, s. 238.

<sup>39</sup> Huber, s. 238.

<sup>40</sup> Huber, s. 239.

Konseyi'ne olağanüstü hal ilan edilirken gerekçe yapılan koşulların halen devam edip etmediği konusunda inceleme yapma ve karar alma yetkisi getirilmiştir.

### c) Hükümetin Regülasyonlar Aracılığıyla Asli Nitelikte Düzenleme Yapma Yetkisi

Fransız anayasal düzeninde cumhurbaşkanının olağanüstü hal dönemlerinde kanuna dayanmaksızın asli nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisinin yanında yürütme organının diğer kanadı olan hükümetin de genel olarak regülasyonlar aracılığıyla düzenlemede bulunma yetkisi vardır. 1958 Anayasası'nın 34. maddesinde kanun ile düzenlenmesi ve kanun ile temel ilkeleri belirlenmesi gereken konular sayılmış, kalan konularda münhasıran yürütme organının düzenleme yapması esası kabul edilmiştir<sup>41</sup>. Nitekim Anayasa'nın 37. maddesinin birinci fıkrası uyarınca "*Kanun kapsamında belirtilmeyen konular regülasyon (réglementaire) kapsamındadır.*" Buna göre Fransız anayasal düzeninde (genel olarak) iki tür asli nitelikte kural koyma veya düzenleyici işlem yapma yetkisinin olduğunu söyleyebiliriz. Bunlardan ilki tanımlı veya tahdidi kural koyma yetkisidir ki bu yetki Parlamento'dadır. Diğerisi ise artık veya kalan kural koyma yetkisidir ve bunun sahibi hükümettir<sup>42</sup>. 1958 Anayasası'nın Parlamento'nun düzenleme alanında olan hususları sınırlayıcı olarak belirtmek ve kalan hususlarda düzenleme yapma konusunda hükümeti yetkili kılmak suretiyle hükümetin kural koyma yetkisini Parlamento aleyhine güçlendirmiştir<sup>43</sup>. Hatta Fransız Anayasa Konseyi'nin kurulmasının arkasında yatan temel amacın Anayasa'nın 34. ve 37. maddeleri ile Parlamento ve Hükümet arasında bölüşürülen kanun ve regülasyon çıkarma yetkilerinin anayasaya uygun

<sup>41</sup> Fransız Anayasası m. 34'e göre kanun alanında olan konular şunlardır:

Vatandaşların özgürlüklerini kullanmaları için tanınan kişisel haklar ve temel güvenceler; basın özgürlüğü, bağımsızlığı ve çeşitliliği; milli savunma amacıyla vatandaşlara getirilen kişisel ve mali yükümlülükler

Vatandaşlık, kişinin hal ve ehliyeti, mal rejimi sistemleri, miras ve bağışlar

Ağır suçlar, diğer ana cürümler ve bunların cezaları; ceza muhakemesi; af; yeni kategori mahkemelerin kurulması; yargı organı üyelerinin statüsü

Her tür verginin matrah, tarh ve tahsil usulleri; para basımı

Parlamento meclislerinin üyelerinin, yerel meclislerin, yurtdışında yaşayan Fransız vatandaşları için faaliyet gösteren temsil organlarının seçim sistemi; mahalli idare müzakere meclisleri üyelerinin seçimle geldikleri makam ve görevlerinin şartları

Kamu tüzel kişilerinin kurulması

Silahlı kuvvetler mensupları ve kamu görevlilerine tanınan temel güvenceler

Devletleştirme ve özelleştirme

Aynı hüküm uyarınca kanun, şu hususlara ilişkin asli prensipleri belirler:

Milli savunmanın organizasyonu

Mahalli idarelerin kendi kendilerini yönetmeleri, yetkileri ve gelirleri

Eğitim

Çevrenin korunması

Mülkiyet rejimleri, mülkiyet hakları, kişisel ve ticari yükümlülükler

Bireysel ve toplu iş hukuku, sosyal güvenlik

<sup>42</sup> Huber, s. 241.

<sup>43</sup> Huber, s. 240.

olarak kullanıp kullanılmadığını denetlemek olduğu belirtilmektedir<sup>44</sup>. Yine regülasyon alanında Parlamento'nun kanun dahi çıkaramayacağına hükme bağlanması karşısında Fransız anayasal düzeninde yasama yetkisinin genelliğinin söz konusu olmadığını söyleyebiliriz<sup>45</sup>.

Regülasyonların Fransız başbakanına ve hükümetine Parlamento'nun üzerinde kanun çıkaramayacağı bir alanda kanuna dayanmadan ve asli nitelikte düzenleyici işlem yapma yetkisi vermesi, Fransız hükümeti için muazzam bir fonksiyonel ve kurumsal güçtür. Bununla birlikte Anayasa'nın 34. maddesinin son fıkrası "*İşbu madde hükümleri, bir organik kanun ile açıklanır ve tamamlanır.*" ifadesini içermektedir. Bunun anlamı şudur: Parlamento, organik kanunlar aracılığıyla kanunla düzenleme alanının sınırlarını genişletebilir. Bu hususta ortaya çıkabilecek herhangi bir ihtilaf ise Anayasa Konseyi tarafından çözülecektir<sup>46</sup>. Diğer bir ifadeyle 34. maddede belirtilen kanun alanının açıklanması ve tamamlanması çerçevesinde çıkarılan bir organik kanunun Anayasa Konseyi'ne taşınması sonucunda kanunla düzenleme alanı Anayasa Konseyi'nin kararına göre şekillenecektir.

#### **d) Hükümetin Yetki Kanunu Aracılığıyla Devredilmiş Kural Koyma Yetkisi**

Fransız anayasal düzende esasen kanun alanında olan konularda da Parlamento tarafından çıkarılan bir yetki kanunu aracılığıyla hükümetin kararnameler aracılığıyla düzenlemelerde bulunması mümkündür. 1958 Anayasası'nın 38. maddesinin 1. fıkrası uyarınca "*Hükümet, programını uygulamak için normalde kanunla düzenleme alanına münhasır olan bir alanda kararname ile önlemler almak için Parlamento'dan sınırlı bir süre için yetki isteyebilir.*" Hüküm uyarınca yasama organı belirli bir süreliğine de olsa yasama yetkisini devredebilmektedir<sup>47</sup>. Fransız Anayasa Konseyi'ne göre yetki devrinin amacı hükümet tarafından belirtilmelidir. Yine Konsey yetki devrinin muğlak olduğu durumlarda anayasaya aykırı olduğuna hükmetmektedir<sup>48</sup>.

1958 Anayasası'nın 38. maddenin ikinci fıkrası uyarınca "*Kararnameler, Danıştay'ın görüşü alındıktan sonra Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılır. Bunlar yayımlanmaları üzerine yürürlüğe girerler ancak bunların kabul edilmelerine ilişkin kanun tasarısının yetki*

---

<sup>44</sup> Boyron, s. 151.

<sup>45</sup> 1958 Fransız Anayasası'nın 37. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, "Bu konulardaki kanun hükümleri Danıştay'ın görüşü alındıktan sonra çıkarılan kararname ile değiştirilebilir. Anayasa'nın yürürlüğe girmesinden sonra çıkarılan bunun gibi hükümler ancak Anayasa Konseyi'nin bunların yukarıdaki paragrafta belirtildiği üzere regülasyon alanında olduğunu tespit etmesi sonucunda kararname ile değiştirilebilir."

<sup>46</sup> Huber, s. 241 – 242.

<sup>47</sup> Sajó, s. 168; Boyron, s. 119.

<sup>48</sup> Boyron, 119.

kanununun belirlediği tarihe kadar sunulmaması durumunda geçersiz hale gelirler. Bunlar sadece açık ibarelerle kabul edilebilirler.” Yine Anayasa’nın 13. maddesinin birinci fıkrası uyarınca “Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu’nda müzakere edilen kararnameleri imzalar.” Buna göre yasama alanına giren bir konuda kanun ile kararname çıkarma yetkisi hükümete verilmesine rağmen, regülasyonlardan farklı olarak kararnamenin geçerli olması yürürlüğe girmesi için bakanlar kurulunda cumhurbaşkanı tarafından imzalanması gerekir. Başka bir ifadeyle Anayasa, cumhurbaşkanına hükümet tarafından kabul edilen kararnameleri imzalamama imkânı tanımaktadır<sup>49</sup>. Bu husus ise hükümet ile cumhurbaşkanının siyasi yelpazenin farklı taraflarında olduğu kohabitasyon dönemlerinde cumhurbaşkanının kararnameleri imzalamaktan imtina etmesi sonucunu doğurabilir. Nitekim 1986 – 1988 yılları arasında Parlamento’daki çoğunluğun ve başbakanın muhafazakâr Chirac, cumhurbaşkanınca sosyalist Mitterand olduğu kohabitasyon döneminde Cumhurbaşkanı Mitterand, Chirac hükümetinin yetki kanununa dayanarak çıkardığı kararnameleri imzalamaktan imtina etmiştir<sup>50</sup>.

#### 4. Rus Anayasal Düzeninde Başkanın Kararname Çıkarma Yetkisi

##### a) Genel Olarak

1993 Rus Anayasası ile oluşturulan kurumsal yapı esasen yarı başkanlık hükümet sisteminin unsurlarını taşımaktadır<sup>51</sup>. Bununla birlikte Fransa’dan farklı olarak başbakanın yönlendirdiği hükümet Rus Parlamentosu’nun genel oyla seçilen alt kanadı Duma’nın yanında devlet başkanına karşı da sorumludur. Öncelikle Rus Anayasası’nın 116. maddesi “Rusya Federasyonu hükümeti yeni seçilen Devlet Başkanına istifasını verir.” ifadesine yer vermektedir. Bunun yanında Anayasa’nın 117. maddesi uyarınca Duma, üye tamsayısının çoğunluğu ile hükümete güvensizlik oyu verme yetkisine sahip olmakla birlikte böyle bir durumda devlet başkanının hükümetin görevden alındığını ilan etme ya da Duma’nın aldığı kararı reddetme konusunda takdir yetkisi vardır. Duma’nın üç ay içerisinde hükümete bir kez daha güvensizlik oyu vermesi durumunda ise devlet başkanının bu kez de Duma’yı feshetme yetkisi bulunmaktadır. Yine Rus Anayasası’nın 83. ve 117. maddeleri uyarınca devlet başkanı hükümetin istifası konusunda karar alma yetkisine sahiptir<sup>52</sup>. Devlet başkanı başbakanı ancak Duma’nın rızası ile atayabilmekle birlikte onun görevine son vermede ise bir serbestiye

<sup>49</sup> Huber, s. 243.

<sup>50</sup> Huber, s. 243.

<sup>51</sup> Heringa, s. 28.

<sup>52</sup> Bkz. Ertaş, Kuvvetler Ayrılığı, s. 178.

sahiptir<sup>53</sup>. Yine 1993 Anayasası'nın 115. maddesinin üçüncü fıkrası, Rusya Federasyonu hükümetinin karar ve emirlerinin; Rusya Federasyonu Anayasası'na, federal kanunlara, Rusya Federasyonu cumhurbaşkanının kararnamelerine aykırı olduğu durumlarda Rusya Federasyonu cumhurbaşkanı tarafından iptal edilebileceğini hükme bağlamaktadır.

Özetle belirtmek gerekirse, Rus anayasal düzeninde her ne kadar yürütme iki başlı yapıda teşekkül etse de hükümetin kararlarının devlet başkanı tarafından iptal edilebilmesi ve hükümetin parlamentonun yanında – hatta parlamentodan daha fazla – başkana karşı sorumlu olması karşısında; yürütmenin işlevsel olarak monist bir yapıda olduğunu ve hükümet üyelerinin başkanlık sistemindeki sekreterlerden pek de farkının olmadığını söyleyebiliriz<sup>54</sup>. Nitekim Fransa'daki durumun aksine Rus yürütme organı cumhurbaşkanı ile başbakan arasında kurumsal ve fonksiyonel bir denge kurması açısından yetersiz kalmıştır. Yine yasama ve yürütme organları arasındaki denge ve denetleme mekanizmalarının hep başkanın tarafında olması karşısında Rus hükümet sistemi, Amerikan tipi kuvvetler ayrılığında da ayrılmaktadır<sup>55</sup>. Bu sebeple devlet başkanına güçlü ve önemli yetkiler veren Rus Anayasası'nın benimsediği hükümet sistemi öğretide *süper başkanlık sistemi (super presidentialism)* olarak geçmektedir<sup>56</sup>.

### **b) Rus Devlet Başkanının Kararname Çıkarma Yetkisi**

1993 Rus Anayasası, devlet başkanının anayasal kararname yetkisini açık bir şekilde tanımıştır. Anayasa'nın 90. maddesi uyarınca,

*“Rusya Federasyonu Başkanı kararnameler ve emirler çıkarır.*

*Rusya Federasyonu Başkanının çıkardığı kararnameler ve emirlerin yerine getirilmesi Rusya Federasyonu sınırları içerisinde zorunludur.*

*Rusya Federasyonu Başkanı tarafından çıkarılan kararnameler Rusya Federasyonu Anayasası ile federal kanunlara aykırı olamaz.”*

Görüldüğü üzere ilgili anayasal hüküm devlet başkanına kanun dayanmaksızın asli nitelikte kararname ve emirler çıkarma yetkisi vermektedir. Bu yetkinin sınırı ise kararnamelerin federal kanunlara ve anayasaya aykırı olmamasıdır. Başka bir ifadeyle, Rus

---

<sup>53</sup> **Henderson**, Jane, *The Constitution of Russian Federation: A Contextual Analysis*, Oxford, Portland and Oregon, Hart Publishing, 2011, s. 139.

<sup>54</sup> **Ertas**, s. Kuvvetler Ayrılığı, s. 179.

<sup>55</sup> **Holmes**, Stephen, “Superpresidentialism and its Problems”, *Eastern European Constitutional Review*, Vol. 2 – 3, No. 4 – 1, (Double Issue), Fall 1993/Winter 1994, <https://www.ucis.pitt.edu/nceer/1994-808-05-2-Holmes.pdf>, (31.07.2019), s. 123.

<sup>56</sup> Bkz. **Holmes**, s. 123.



anayasal düzeninde başkanlık emirleri kanuna dayanmamakla birlikte kanuna aykırı olmamalıdır. Bununla birlikte başkanın sahip olduğu kararname çıkarma yetkisine, Rus demokrasisinin gelişimi açısından şüpheyle yaklaşılmış, buna somut gerekçe olarak da 1991-1999 tarihleri arasında devlet başkanlığı yapmış Boris Yeltsin'in yasama organının gücünü zayıflatarak ülkeyi kararnameler ile yönetmesi gösterilmiştir<sup>57</sup>. Peki, bunun kurumsal ve anayasal sebebi ne olabilir? Bu hususta Rus Anayasası'nın 107. maddesine göz atılmalıdır. İlgili hüküm uyarınca,

*“Kabul edilen federal kanun beş gün içerisinde imzalanması ve yayımlanması için Rusya Federasyonu Başkanına havale edilir.*

*Rusya Federasyonu Başkanı on dört gün içerisinde kanunu imzalar ve yayımlar.*

*Eğer Başkan kendisine havale edilmesinden itibaren on dört gün içerisinde kanunu reddederse Duma ve Federasyon Konseyi kanunu Rusya Federasyonu Anayasası'ndaki hükümlere göre bir kez daha görüşür. Eğer ikinci oylamada kanunun ilk oylandığı hâli Federasyon Konseyi ile Duma üye tam sayılarının üçte iki çoğunluğu tarafından kabul edilirse Başkan kanunu yedi gün içerisinde imzalar ve yayımlar.”*

Görüldüğü üzere Rus Anayasası cumhurbaşkanına; hem kanuna dayanmaksızın asli nitelikte kararname çıkarma yetkisi vermiş, hem de bu kararnamelerin aykırı olmaması gereken kanunlar üzerinde de güçleştirici veto yetkisi tanımıştır. Bu güçleştirici veto yetkisi ise Parlamento'nun iki kanadı olan Duma ve Federasyon Konseyi'nin üye tamsayısının üçte ikisi ile aşılabilen güçleştirici vetodur. Daha net bir ifadeyle, Rus devlet başkanının yasama alanında hem pozitif hem de negatif nitelikte yetkileri vardır<sup>58</sup>. Başkanın ancak Parlamento'nun iki kanadının üçte iki çoğunlukla aşılabilen veto yetkisi olması karşısında veto edilen bir kanunun Parlamento tarafından bir daha kabul edilmesi gayet zor bir ihtimaldir. Bu husus ise devlet başkanına, yürürlüğe girmesini arzu etmediği kanunları veto ederek, veto ettiği kanunların düzenlediği alanlarda kararname çıkarma olanağı sağlamaktadır<sup>59</sup>. Nitekim Yeltsin'in bu veto yetkisini birçok kez kullanarak, siyasi olarak bölünmüş yapıda olan Parlamento'nun kanunlar aracılığıyla kendi kararnamelerini geçersiz kılmasını engellemek suretiyle yasama organını bloke ettiği belirtilmektedir<sup>60</sup>. İki meclisli bir

<sup>57</sup> Bkz. **Kubicek**, Paul, “Delegative Democracy in Russia and Ukraine”, *Communist and Post-Communist Studies* 1994, 27(4), <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.881.6753&rep=rep1&type=pdf>, (31.07.2019), s. 426 vd.

<sup>58</sup> **Ertuş**, *Kuvvetler Ayrılığı*, s. 303.

<sup>59</sup> **Ertuş**, *Kuvvetler Ayrılığı* s. 304.

<sup>60</sup> **Parrish**, Scott, “Presidential Decree Authority in Russia, 1991-1995, Executive Decree Authority, (Ed. John M. Carey and Matthew Soberg Shugart), Cambridge University Press, New York, 1998, s. 63. Nitekim 1994-

parlamentoya sahip olan Rusya’da başkanın, kararnamelerinin yerine geçecek bir kanunu engellemesi için bir meclisin üçte birinin desteğini yanına alması yeterlidir<sup>61</sup>.

Rus Anayasası’nda Parlamento ve başkanın düzenleme alanlarının sınırları belirtilmediği için başkanlık kararnamesinin kanun ile çelişip çelişmediğinin tespiti kolay bir süreç değildir<sup>62</sup>. Başkanlık kararnamesinin kanun ile çatışması durumunda kararnameyi geçersiz kılacak kullanışlı bir anayasal yöntem olmayıp izlenebilecek tek yol konuyu Anayasa Mahkemesi’ne taşımaktır<sup>63</sup>. Nitekim tüm devlet birimleri açısından bağlayıcı olan başkanlık kararnamelerinin parlamenter onaydan geçmesi gibi bir zorunluluğu olmayıp, çıkarılmaları akabinde yayımlanarak yürürlüğe girmektedir<sup>64</sup>.

Bir siyasal düzende devlet başkanının yasama üzerinde hâlihazırda reaktif bir yetki olarak güçleştirici veto yetkisinin olmasına ilaveten bir de proaktif nitelikte kanun gücünde kararname çıkarma yetkisinin bulunması çok aşırı görülebilir<sup>65</sup>. Nitekim böyle bir siyasal düzende başkanın, çıkardığı kararnameleri veya uyguladığı politikaları ilga edecek ya da değiştirebilecek nitelikteki kanunları veto ederek bunların yürürlüğe girmesini engellemesi çok da uzak bir ihtimal değildir<sup>66</sup>. Bu hususa ek olarak bir de başkana 1993 Anayasası tarafından verilen yukarıda belirttiğimiz güçlü kurumsal ve fonksiyonel yetkiler ve anayasal silahlar göz önüne alındığında Rus anayasal düzeninde başkanın, Parlamento ve hükümeti işlevsiz bırakarak kendisini politik karar alma süreçlerinde tek etkili merci haline getirmesi mümkündür.

## **5. Türk Anayasal Düzeninde Cumhurbaşkanının Kararname Çıkarma Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Amerikan, Fransız ve Rus Anayasal Düzenlerindeki Yürütme Organının Benzer İşlemleriyle Kıyaslanması**

### **a) Genel Olarak**

2017 Anayasa Değişikliği ile yürütme organının kanun gücünde işlem yapma yetkisi konusunda köklü değişiklikler yapılmıştır. Nitekim 6771 sayılı Kanun uyarınca olağan

---

1996 yılları arasında Rusya’da toplam 953 normatif başkanlık kararnamesi yürürlüğe girmişken, bunun karşılığında toplam 425 federal kanun yürürlüğe girebilmiştir. **Parrish**, s. 82.

<sup>61</sup> **Parrish**, s. 79.

<sup>62</sup> **Holmes**, s. 123.

<sup>63</sup> **Holmes**, s. 123.

<sup>64</sup> **Parrish**, s. 78-79.

<sup>65</sup> **Carey**, John M. ve **Shugart**, Matthew Soberg, “Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?”, Executive Decree Authority, (Ed. John M. Carey and Matthew Soberg Shugart), Cambridge University Press, New York, 1998, s. 8.

<sup>66</sup> **Carey ve Shugart**, s. 8.

dönemde ve olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin yerini artık cumhurbaşkanlığı kararnameleri almıştır. 2017 Anayasa değişikliği hükümlerinin yürürlüğe girmesinden önce olduğu gibi cumhurbaşkanlığı kararnamesinin olağan ve olağanüstü dönem rejimleri farklıdır. Hemen belirtelim, 6771 sayılı Kanun ile olağanüstü yönetim usullerinden sıkıyönetim kaldırıldığı için olağanüstü dönemlere ilişkin artık sadece olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması söz konusudur.

### **b) Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Amerikan Başkanlık Emirleri, Fransız Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Hükümet Regülasyonları ile Rus Devlet Başkanlığı Kararnameleri ile Kıyaslanması**

6771 sayılı Kanun ile değişen 1982 Anayasası'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası uyarınca:

*“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”*

Hükümün ilk cümlesi, Amerikan anayasal düzeninde başkanın yürütme yetkisini elinde bulundurması dolayısıyla sahip olduğu düzenleyici işlem yapma yetkisine benzer bir anlayışı yansıtmaktadır<sup>67</sup>. Nitekim yukarıda da belirttiğimiz gibi Amerikan Anayasası'nın başkana vermiş olduğu kanunların sadakatle uygulanmasını gözetme yükümlüğü aynı zamanda kanunların uygulanması amacıyla çıkartılan başkanlık emirlerinin de anayasal dayanağını oluşturmaktadır<sup>68</sup>. Yine hükümde cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu yönünden sınırına ilişkin beş adet ölçüt belirtilmektedir<sup>69</sup>. Bununla birlikte hükümde belirtilen cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılacağı hususu ile bu beş ölçütün bir arada değerlendirilmesi; bu ölçütlerin fonksiyonu ve cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hukuksal/anayasal niteliği, cumhurbaşkanlığı kararnamesinin normlar hiyerarşisindeki konumu

<sup>67</sup> **Ertas**, Türker, “Turkey’s New System of Government: Some Observations and Considerations in Comparative and Legal Perspective”, *Przełąd Prawa Konstytucyjnego*, Vol. 41, 2018/1, Toruń, 2018, (Turkey’s New System of Government), s. 18.

<sup>68</sup> Bkz. **Sajó**, s. 164-165.

<sup>69</sup> **Ertas**, *Kuvvetler Ayrılığı*, s. 291.

hususlarında birtakım soru işaretlerini de beraberinde getirmektedir. Nitekim yürütme yetkisi niteliği itibariyle kanuna bağlı ve kanuna aykırı olmayan bir yetkidir. Başka bir ifadeyle yürütme yetkisi, kanunun uygulanması veya yerine getirilmesi yetkisidir. Lakin hükümde cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümlerinin uygulanacağını belirtilmiş olması karşısında sanki yukarıdaki beş ölçüte aykırı olmadığı takdirde cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yasama alanında da çıkarılabileceği gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır<sup>70</sup>. Benzer şekilde cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yürürlükte olan ya da yürürlüğe girecek olan bir kanun hükmünün çatışması halinde kanunların uygulama alanı bulacağını belirtmesi ve cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütme yetkisine ilişkin alanlarda çıkarılabileceğinin hükme bağlanması karşısında sanki yasama organının yürütme yetkisine giren konularda düzenleme yapabileceği, böyle bir durumda da yasama organı işleminin üstün gelerek uygulama alanı bulacağı gibi bir sonuç da ortaya çıkmaktadır<sup>71</sup>. Halbuki yasama organı veya iktidarının niteliği ve pek tabii kuvvetler ayrılığı ilkesi dolayısıyla yürütme yetkisine giren alanlarda işlem yapması mümkün değildir<sup>72</sup>.

Türk anayasal düzeninde çıkarılan olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, kanunun yerine getirilmesi veya uygulanması ile sınırlı olarak çıkarılmaması karşısında Amerikan başkanlık emirlerinden ayrıldığını görmekteyiz.<sup>73</sup> Yine cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin nitelik olarak devredilmiş değil anayasal yasama yetkisine girmesi de Amerikan anayasal düzeninde başkanın sahip olduğu emir çıkarma yetkisiyle kıyaslandığında diğer bir farklılıktır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin asli nitelikte olması, Fransız ve Rus anayasal düzenlerinde yürütme organının sahip olduğu asli düzenleyici işlem yetkisine benzemektedir<sup>74</sup>. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilgili anayasal hüküm, yazılış şekli itibariyle Fransız anayasal düzeninden ziyade Rus anayasal düzeninde yürütme organının sahip olduğu kararname yetkisine daha çok benzemekle birlikte, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlara aykırı olmamanın yanında Rusya'dan farklı olarak kişisel ve siyasal haklar ile ilgili çıkartılamayacağını belirtmesi göz önüne alındığında ilgili anayasal hüküm Rus Anayasası'ndaki ilgili hükümden daha

<sup>70</sup> **Ertaş**, Turkey's New System of Government, s. 18.

<sup>71</sup> **Ertaş**, Kuvvetler Ayrılığı, s. 292.

<sup>72</sup> **Ertaş**, Turkey's New System of Government, s. 18. Söz gelimi 6771 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenen 1982 Anayasası'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrası "*Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.*" hükmünü ihtiva etmektedir. Bu bağlamda Parlamento'nun üst kademe yöneticilerini ataması veya bunlara ilişkin esasları düzenlemesi söz konusu olamaz. Halbuki 1982 Anayasası'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası karşısında Parlamento'nun bu konuda bir kanun çıkarması durumunda ilgili cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceği gibi bir sonuç çıkarılması mümkündür. **Ertaş**, Kuvvetler Ayrılığı, s. 292.

<sup>73</sup> Nitekim 1982 Anayasası'nın 104. maddesinin on sekizinci fıkrası uyarınca, "*Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.*"

<sup>74</sup> **Ertaş**, Kuvvetler Ayrılığı, s. 304.

güvencelidir<sup>75</sup>. Yine organik anlamda yönetsel işlem olan Fransız hükümetinin çıkardığı regülasyonlar, idari yargının denetimine tabi iken yine organik anlamda yönetsel işlemler olan Rus devlet başkanlığı kararnameleleri ile Türk cumhurbaşkanlığı kararnameleleri Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabidir<sup>76</sup>.

Türk anayasal düzeninde cumhurbaşkanına verilen kanuna dayanmaksızın düzenleyici işlem yapma yetkisinin diğer bir biçimi olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnameleleridir. 1982 Anayasası'nın 119. maddesinin altıncı fıkrası uyarınca,

*“Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameleler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.”*

Olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnameleleri de tıpkı olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnameleleri gibi kanuna dayanmaksızın çıkartılmaktadır. Olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnamelelerde geçerli olan yukarıda belirttiğimiz beş ölçüt olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnameleleri açısından geçerli değildir. Yine olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinin aksine olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinin kanun hükmünde olduğu belirtilmiştir.

Olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinin Fransız cumhurbaşkanının çıkardığı olağanüstü hal kararnameleleriyle benzerlikler barındırdığı söylenebilir. Şöyle ki her iki kararname de olağanüstü halin koşullarıyla bağlı kalmak kaydıyla cumhurbaşkanlarına gerekli gördüğü önlemleri alma yetkisi vermektedir. Bununla birlikte Fransız olağanüstü hal dönemi ve olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnameleleri üzerinde etkin bir yargısal denetim olduğunu söyleyebiliriz. Nitekim 1982 Anayasası'nın 148. maddesinin birinci fıkrası uyarınca olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi mümkün değilken 1958 Anayasası'nda Fransız cumhurbaşkanının çıkardığı olağanüstü hal kararnamelelerine denetim yolunun kapatılmasına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Yine Türk anayasal düzeninde bulunmayan Fransız cumhurbaşkanının olağanüstü hal süresince Milli Meclis'i feshedemeyeceğine ilişkin hüküm de önemli bir kurumsal güvencedir. 2008 Fransız Anayasal Reformu ile Fransız Anayasal Konseyi'ne başvuru üzerine veya re'sen olağanüstü hal şartlarının devam edip etmediğini denetleyerek karar verme yetkisi de verilmiştir. Bunların ışığında, gerek başlı başına olağanüstü hal rejimi

<sup>75</sup> Ertuş, Kuvvetler Ayrılığı, s. 304.

<sup>76</sup> Bkz. 1993 Rus Anayasası m. 125/2/a.

gerekse olağanüstü hal kararları açısından Fransız anayasal düzeninin Türk anayasal düzeninden daha güvenceli veya denetler-dengeler sistemine daha uygun bir kurumsal yapı öngördüğünü söyleyebiliriz.

## II. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN TÜRK HÜKÜMET SİSTEMİNE ETKİSİ

### 1. Yasama Ve Yürütme Organları Arasındaki Kurumsal İlişkiler Bakımından 2017 Anayasa Değişikliğinin Türk Hükümet Sistemine Getirdiği Yenilikler

Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler, hükümet etme vasfını haiz organlar ve demokratik bir siyasal sistemdeki üç geleneksel organ olan yasama, yürütme ve yargıdan ikisi arasındaki etkileşimleri karakterize eden süreçleri işaret eder<sup>77</sup>. Geniş anlamda hükümet etme ve politika belirleme işlevi olan bu organlar yasama ve yürütmedir. Siyasal niteliği haiz olan organlar olan yasama ve yürütme organları arasındaki kurumsal ayrılığın veya yasama ve yürütme açısından kurumsal kuvvetler ayrılığının boyutu ise hükümet sisteminin mahiyeti açısından birincil derecede belirleyicidir<sup>78</sup>. Nitekim siyasal gücü elinde bulunduran ve kullanan organlar olan yasama ve yürütmenin aralarındaki anayasal/kurumsal yetki dağılımı hükümet sisteminin belirlenmesi açısından asli bir kıstastır<sup>79</sup>.

Konuya 6771 sayılı Kanun ile şekillenen Türk anayasal düzeni açısından bakacak olursak 1982 Anayasası'nın 104. maddesinin birinci fıkrası "*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.*" ifadesine yer vermektedir. Değişikliğin yürürlüğe girmesi öncesinde Türk anayasal düzeninde geçerli olan bir kanadını halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı, diğer kanadını ise Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinden çıkan bakanlar kurulunun oluşturduğu iki başlı yürütme organına son verilmiştir. Yürütme yetkisinin tek kişide olduğunun vurgulanması başkanlık sisteminde görülen bir özelliktir. Yeni sistemde yürütme organı içerisinde cumhurbaşkanı yardımcılara yer verildiği gibi bakanlar da korunmuştur. Bununla birlikte bakanlar artık Parlamento'ya karşı değil, cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar<sup>80</sup>. Nitekim mevcut sistemdeki bakanlar

<sup>77</sup> **Cheibub**, José Antonio ve **Limongi**, Fernando, "Legislative-Executive Relations", Comparative Constitutional Law, (Ed. Tom Ginsburg and Rosalind Dixon), Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton, 2011, s. 211.

<sup>78</sup> **Ertaş**, Kuvvetler Ayrılığı, s. 138.

<sup>79</sup> **Özbudun**, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 17. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s. 323; **Özsoy Boyunsuz**, Şule, Dünyada Başkanlık Sistemleri, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2017, s. 20.

<sup>80</sup> Nitekim 1982 Anayasası'nın 106. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca "*Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır.*" Yine 1982 Anayasası'nın 106. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca "*Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.*"

parlamentar hükümet sisteminde<sup>81</sup> görülen parlamento içerisinden çıkan ve parlamentoya karşı sorumlu olan bakanlardan ziyade başkanlık sisteminde görülen başkan tarafından atanan ve başkana karşı sorumlu olan bakan/sekreter niteliğindedir. Özetle, 2017 Anayasa değişikliği ile bakanlar kuruluna ait olan yönetsel yetki ve görevler cumhurbaşkanına aktarılmış ve tek başlı bir yürütme organı oluşturulmuştur<sup>82</sup>.

2017 Anayasa değişikliği ile yasama ve yürütme organları arasında kurumsal kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında getirilen ilişkileri ele aldığımızda yürütme yetkisinin; halk tarafından seçilen, yasama organı karşısında siyasal sorumluluğu bulunmayan ve bu yönüyle hem devletin hem de hükümetin başı konumunda olan bir kişide olması başkanlık sisteminin unsurları ile örtüşmektedir<sup>83</sup>. Bununla birlikte yasama ve yürütme organlarının kurumsal olarak birbirlerine müdahale ederek (kendi seçimleriyle birlikte) karşılıklı olarak birbirlerinin seçimlerini yenileyebilmeleri<sup>84</sup> ise yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemlerinde veya parlamenter hükümet sistemleri ile yarı başkanlık hükümet sistemlerinde görülen bir husustur<sup>85</sup>. Bu unsurları bir arada göz önüne aldığımızda 2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen hükümet sisteminin başkanlık sisteminin çekirdek unsuruna sahip olmakla

---

<sup>81</sup> Modern anayasal düzenler açısından parlamenter hükümet sisteminin çekirdeğini yürütme yetkisinin başbakan ve bakanlar tarafından icra edilmesi ile bunların yasama organının güvenine dayanması oluşturmaktadır. **Bradley**, Anthony W. ve **Pinelli**, Cesare, "Parliamentarism", *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, (Ed. Michel Rosenfeld and András Sajó), Oxford University Press, Great Britain, 2012, s. 651.

<sup>82</sup> Bkz. **Ertaş**, Turkey's New System of Government, s. 14 vd.

<sup>83</sup> Başkanlık hükümet sisteminde, halk tarafından seçilen ve yürütme yetkisini elinde bulunduran kişi hem devletin hem de hükümetin başı sıfatını haizdir. Yine yürütme ve yasama organlarının kendilerine özgü demokratik meşruiyetlerinin olmasıyla uyumlu olarak başkanın ve yasamanın birbirlerine karşı kurumsal müdahaleleri çok sınırlıdır. Nitekim başkanlık sisteminde istisnai ve cezai benzeri bir usul olan impeachment dışında yasama organı yürütme organının görevine son veremeyeceği gibi yürütme organı da yasama organını feshedemez. Başka bir deyişle başkanlık hükümet sisteminde kural olarak yürütme ve yasama organlarının görev süreleri sabittir. Bkz. **Sajó**, s. 78, 92; **Heringa**, s. 26-27, 187; **Baranger ve Murray**, s. 80; **Martinez**, s. 553; **Mainwaring**, Scott, "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol. 25, No. 1 (1990), <https://www.jstor.org/stable/pdf/2503565.pdf>, (28.07.2019), s. 158-159; **Cheibub**, Jose Antonio, **Elkins Zachary** ve **Ginsburg**, Tom, "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", *Texas Law Review*, Vol. 89, No. 7, June 2011, University of Chicago, Public Law Working Paper No. 361, s. 1, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1899637###](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1899637###), (28.07.2019).

<sup>84</sup> 1982 Anayasası'nın 116. maddesi uyarınca, "*Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.*

*Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.*

*Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir.*

*Seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen Meclisin ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri, yeni Meclisin ve Cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar devam eder.*

*Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanının görev süreleri de beş yıldır."*

<sup>85</sup> Parlamenter sistemin olmazsa olmazı niteliğinde olmamakla birlikte yürütme organı iki başlı olacak şekilde hükümet ya da kabineden ayrı bir devlet başkanı bulunması ve yürütme organının parlamentoyu feshetme yetkisi olması da parlamenter hükümet sistemi ile yönetilen ülkelerin genellikle sahip olduğu ortak özelliklerdir. **Baranger ve Murray**, s. 77.

birlikte parlamenter hükümet sistemine de benzer özelliklere sahip bir sistem olduğunu söyleyebiliriz<sup>86</sup>. Bu hususta da benimsenen hükümet sistemini bir tür karma hükümet sistemi olarak belirtebiliriz<sup>87</sup>.

2017 Anayasa değişikliği ile yenilenen Türk hükümet sisteminin parlamenter, başkanlı parlamenter veya yarı başkanlık sistemi olmadığı aşikârdır. Yine yasama ve yürütme organları arasındaki kurumsal ilişkiler veya ayrılık bakımından başkanlık sisteminin asli unsurlarını ihtiva etmekle birlikte sistemin tam olarak başkanlık sistemi ya da Amerikan tipi katı kuvvetler ayrılığı sistemi olarak nitelendirilmesi de doğru değildir. Bunda başlıca sebep yasama organının nitelikli çoğunluğu ile yürütme organının herhangi bir anayasal koşula bağlı olmaksızın birbirlerinin görevlerine son vererek kendi seçimlerini de yenilemek kaydıyla seçimlerini yenileme yetkilerinin olmasıdır<sup>88</sup>.

## **2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk Hükümet Sistemine Etkisi**

2017 Anayasa değişikliği ile şekillenen Türk anayasal düzeninde yasama ve yürütme organları arasındaki kurumsal ilişkiler bağlamında hükümet sisteminin başkanlık sisteminin çekirdek unsurlarını taşımakla birlikte cumhurbaşkanının ve Parlamento'nun nitelikli çoğunluğunun (kendi seçimleriyle birlikte) birbirlerinin seçimini yenileyebilmesi karşısında sistemin tam olarak başkanlık olarak adlandırılmayacağını belirtmiştik. Hükümet sisteminin parlamenter sistem veya yarı başkanlık sistemi olmadığı aşikârdır. Türk hükümet sistemi, mevcut haliyle yukarıda belirtilen iki sisteme oranla başkanlık hükümet sistemine daha yakın bir sistemdir. Yakındır diyoruz çünkü az önce belirttiğimiz yürütme ve yasamanın birbirlerinin seçimlerini yenileme suretiyle tabiri caizse birbirlerine karşı kurumsal müdahalede bulunması sistemi başkanlık sisteminden uzaklaştıran kurumsal bir unsurdur. Peki, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Türk hükümet sistemi açısından etkisi var mıdır; varsa bu etkinin boyutu ne olabilir? Bu hususlar aynı zamanda yasama ve yürütme organları arasındaki fonksiyonel ayrılığın hükümet sistemine etkisinin ne ölçüde olduğu sorusunun cevabını da içermektedir. Yine cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin politika belirleme aracı olma potansiyeli veya vasfının olup olmadığı da hükümet sistemine etkisinin boyutu bakımından önemlidir. Nitekim yasama ve yürütme organı arasındaki fonksiyonel denge, aynı

---

<sup>86</sup> Bkz. **Ertas**, Turkey's New System of Government, s. 30 vd.

<sup>87</sup> **Ertas**, Kuvvetler Ayrılığı, s. 172.

<sup>88</sup> Yine Türkiye'de cumhurbaşkanı yardımcısının veya yardımcılarının cumhurbaşkanı ile birlikte aynı seçim aracılığıyla halk tarafından seçilmemesi, cumhurbaşkanının üst düzey atamalarında bir parlamenter onay mekanizmasının olmaması, cumhurbaşkanı ile milletvekili seçimlerinin her daim aynı günde yapılması, yürütme organının yapacağı uluslararası anlaşmalar açısından parlamenter tavsiye ve onay mekanizmasının olmaması da Türk hükümet sistemini Amerikan tipi başkanlık sisteminden ayıran kurumsal farklılıklardır.



zamanda bunlar arasında pozitif ve negatif nitelikte politika belirleme işlevlerinin dağılımı ile de doğrudan bağlantılıdır. Yine kurumsal ve fonksiyonel kuvvetler ayrılığı ilkeleri bakımından şu soru da gayet önemlidir: Yasama organının ekseriyeti ile yürütme organı farklı siyasal partilere mensup kişilerden teşekkül ettiğinde anayasal düzlemde yürütmenin politika belirleme konusunda yeterliliğinde bir kısıtlanma söz konusu olur mu? Bu sorunun cevabı evet ise sistemin kuvvetler ayrılığı sistemi olduğunu, hayırsa kuvvetler ayrılığından birtakım sapmaların söz konusu olabileceğini söyleyebiliriz.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hükümet sistemine etkisi konusunda sistemin başkanlık sisteminin asli unsurlarını taşıması karşısında öncelikle Amerikan yürütme organının pozitif ve negatif nitelikteki politika belirleme yetkilerinin gözden geçirilmesi gereklidir. Bilindiği üzere doktrinde sert kuvvetler ayrılığı olarak adlandırılan ve anayasasının kurduğu yapı ile başkanlık sisteminin ortaya çıkmasını sağlamış olan Amerika Birleşik Devletleri'nde yürütme organının veya başkanın asli nitelikte kararname çıkarma veya anayasal kararname çıkarma yetkisinden mahrum olduğunu belirtelim. Buna göre başkan sadece kanunların uygulanmasını sağlamak üzere veya Kongre'nin kendisine yetki verdiği durumlarda düzenleyici işlemler çıkarabilir. Başka bir ifadeyle Amerikan siyasal düzeninde başkan proaktif politika belirleme işlevini Kongre üzerinden veya Kongre'nin izni dâhilinde kullanır ve başkanın devredilmiş yasama yetkisi vardır. Buna göre Kongre teşrii alanda başkana verdiğini istediği zaman geri alabilir. Başkanın Kongre'yi aktif olarak kararname veya emirlerle bypass etmesi çok da kolay değildir<sup>89</sup>. Bunun yanında ise Amerikan Anayasası başkana ancak Temsilciler Meclisi ve Senato'nun üye tamsayısının üçte ikisi tarafından aşılacak kanun tekliflerini veto etme yetkisi vermiştir. Bu ise Amerikan başkanının reaktif nitelikte politika belirleme sürecine etkin bir katılımını sağlamaktadır. Özetle Amerikan anayasal düzeninde başkanın Kongre tarafından aşılması çok güç olan güçleştirici veto yetkisi olması yanında yasama organı üzerine fonksiyonel veya kurumsal bir yetkisi bulunmamakta olup Amerikan başkanı kanun teklif edememekte, Kongre'den yetki almaksızın yasama alanında emir çıkaramamakta ve Kongre'yi feshedememektedir<sup>90</sup>. Bundan dolayı Amerikan anayasal düzeninde yasama ve yürütme arasında kurumsal olduğu kadar fonksiyonel bir denge olduğunu da söyleyebiliriz. Bu denge başkanlık sisteminin karakteristik özelliğidir.

Konuya Fransa açısından bakacak olursak Fransa'da hükümetin regülasyonlar, cumhurbaşkanının ise olağanüstü hal dönemlerinde kararnameler ile asli düzenleyici işlem

<sup>89</sup> Nitekim üst düzey yöneticilerin atanmasını onaylamak (Senato açısından) ve başkanın bütçesini kabul etmek, Kongre'nin başkan karşısında elinde bulundurduğu önemli anayasal silahlardandır.

<sup>90</sup> **Ertas**, Kuvvetler Ayrılığı, s. 302.

yapabilme yetkilerinin olduğunu görmekteyiz. Başka bir ifadeyle Amerikan anayasal düzeninden farklı olarak Fransız anayasal düzeninde yürütme organının anayasal kararname yetkisi açıkça tanınmıştır. Hatta regülasyonlar bakımından bu husus yasama yetkisinin genelliği ilkesinin istisnası anlamına dahi gelmektedir. Fransız anayasal düzeninde olağanüstü hallerde cumhurbaşkanı, olağan dönemlerde ise başbakan ve hükümetinin kararname konusunda etkin kılınarak iki başlı yürütme içerisinde bir denge oluşturulduğunu söyleyebiliriz. Nitekim regülasyon çıkarma yetkisinin hükümet nezdinde başbakana tanınması esasen Milli Meclis'in çoğunluğuna tanındığı anlamına da gelir. Bu suretle cumhurbaşkanı ve Milli Meclis arasında da fonksiyonel bir denge kurulduğu söylenebilir. Cumhurbaşkanının bakanlar kurulu toplantılarına başkanlık etmesi ise yetki devri kapsamında kanun alanında çıkarılan kararnameler için önem arz etmektedir. Bununla birlikte cumhurbaşkanının Parlamento tarafından kabul edilen kanunları gerçek anlamda bir veto yetkisi yoktur. Bunun sonucunda hükümet, yetki kanunu kapsamında çıkardığı kararnamenin bakanlar kurulunda cumhurbaşkanı tarafından imzalanmaktan imtina edilmesi halinde olağan yasama sürecini işleterek politikalarını hayata geçirebilir. Bu hususta Fransız yargı organının da denetim rolü çok önemlidir. Nitekim yasama organı karşısında güçlü bir yürütme organı öngören ve yürütme organı içerisinde de cumhurbaşkanını parlamenter sistemde olmadığı kadar güçlendiren Fransız anayasal düzeninde sistemin kuvvetler ayrılığı sistemi olarak adlandırılmasının önemli bir sebebi de yürütme organının düzenleyici işlemleri üzerindeki etkin yargısal denetimdir.

Yasama ve yürütme organları arasındaki fonksiyonel ayrılık açısından Rusya çarpıcı bir örnektir. Nitekim bu ülkede cumhurbaşkanı anayasal kararname ve Parlamento'nun iki kanadının üçte ikisi tarafından aşılabilen güçleştirici veto yetkilerini bir arada kullanarak bilhassa Parlamento'nun siyasi olarak bölünmüş olduğu durumlarda yasama ajandasını bloke ederek kural koyma ve politika belirleme faaliyetinde baskın unsur haline gelebilir. Yine iki başlı yürütme organı içerisinde de Fransız anayasal düzeninin aksine Rus anayasal düzeni başkan odaklı bir yürütme organı öngörmüştür. İşte kurumsal ve fonksiyonel açıdan başkan merkezli bir düzen öngören Rus hükümet sistemi bu sebeple süper başkanlık sistemi olarak anılmaktadır.

Konuya Türk hükümet sistemi açısından bakacak olursak Amerikan anayasal düzeninin aksine Türk anayasal düzeninde gerek olağan gerekse olağanüstü dönemlerde yürütme organına anayasal kararname yetkisi tanındığını görmekteyiz. Yine Fransız anayasal düzenindeki gibi iki başlı bir yürütme organının oluşturularak yürütme içerisinde kurumsal ve

fonksiyonel bir dengenin sağlanması da söz konusu olamaz; zira yürütme organı tek başlıdır. Bu açıdan Türk anayasal düzeninde cumhurbaşkanının kanunları veto yetkisinin olup olmadığına bakmamız gerekecektir. 1982 Anayasası'nın 89. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca:

*“Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.”*

Görüldüğü üzere 6771 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önceki düzende geçerli olan cumhurbaşkanının kanunlar üzerindeki geciktirici veto veya geri gönderme yetkisi güçleştirici vetoya dönüşmüştür. Bu açıdan yürütme organına hem anayasal kararname yetkisi yoluyla pozitif hem de güçleştirici veto yoluyla negatif nitelikte politika belirleme imkânı tanıyan 1993 Rus Anayasası akla gelmektedir. Lâkin Rus siyasetinde gözlemlenen başkanın kararnameler yoluyla ülkeyi yönetmesinin Türk siyasal düzeni için söz konusu olup olmayacağı konusunda net bir cevap vermek için hiçbir partinin parlamenter çoğunluğu elde edemediği bölünmüş bir yasama organı veya parlamenter çoğunluğu elinde bulunduran partinin cumhurbaşkanı ile farklı siyasal görüşlere sahip bir parti olması ihtimallerinden bir tanesinin gerçekleşmesi gerekir. Bununla birlikte anayasal düzenlemeler ışığında birtakım değerlendirmelerde bulunmak da pek tabii mümkündür.

Öncelikle belirtelim, başkana kanun gücünde asli düzenleyici işlem yapma yetkisi vermeyip karşılığında Kongre tarafından kabul edilen kanun teklifleri üzerinde güçleştirici veto yetkisi tanıyan Amerikan siyasal düzeni ile yürütme organına kanun gücünde asli düzenleyici işlem yapma yetkisi vermesinin yanında kanunları veto etme yetkisi tanımayan Fransız anayasal düzeninin yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler bakımından ve fonksiyonel açıdan Türk anayasal düzenine oranla daha dengeli bir yapı sağladığı söylenebilir. Bununla birlikte Rusya'daki başkanlık kararnamelerinin konu bakımından tek sınırının federal kanunlara ve anayasaya aykırı olmaması karşısında Türkiye'deki cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yukarıda belirttiğimiz beş kıstasa tabi olması<sup>91</sup>, Türk

---

<sup>91</sup> Nitekim genel olarak yürütme organının kararnameler ile ülkeyi yönetmesi için sosyal ve ekonomik alanda olduğu kadar kişisel ve siyasi hakları da ilgilendiren düzenlemelerde bulunabilmesinin anayasal düzlemde tanınmış olması gerektiği söylenebilir. Bu husus ise Rus anayasal düzeninde mümkünken Türk anayasal düzeninde mümkün değildir. Bu hususta örnek vermek gerekirse Boris Yeltsin 1994 senesinde 90. madde uygulaması kapsamında *Halkın Haydutluk ve Diğer Organize Suçlardan Korunması için Alınacak Acil Önlemler* isimli bir kararname çıkarmıştır. İlgili kararname, Rus polis güçlerine suç örgütüne üyelik açısından şüphelendikleri kişilerin yaşadıkları yerlerde arama yapma yetkisi vermiştir. Türk anayasal düzeni uyarınca böyle bir düzenlemenin olağan dönemlerde cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılması mümkün değildir.

anayasal düzenindeki aksine Rus devlet başkanının kanun teklifi vermeye yetkili olması<sup>92</sup> ve Türk anayasal düzeninde veto edilen kanunun yeniden kabulü için Rusya’da iki meclis açısından mevcut olan üçte iki çoğunluğa oranla ulaşılabilmesi daha mümkün olan tek meclisli parlamento üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranması karşısında, Türk anayasal düzeninin yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler bakımından ve fonksiyonel açıdan Rus anayasal düzenine kıyasla daha dengeli bir yapı sağladığını belirtebiliriz<sup>93</sup>. Sonuç olarak yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler bağlamındaki diğer kurumsal düzenlemeler yanında asli nitelikteki cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve cumhurbaşkanına tanınan güçleştirici veto yetkisi bir arada ele alındığında, Türk hükümet sisteminin tam anlamıyla ne bir tür Amerikan tipi başkanlık sistemi ne de Rus tipi süper başkanlık sistemi olarak nitelendirilebileceğini söyleyebiliriz.

## KAYNAKÇA

---

<sup>92</sup> Sadece bütçe kanun teklifi bunun bir istisnasıdır.

<sup>93</sup> **Ertaş**, Turkey’s New System of Government, s. 29-30.

**Alliès**, Paul Alliès, *A Short History of the State of Emergency*, Verso, <https://www.versobooks.com/blogs/2349-a-short-history-of-the-state-of-emergency-by-paul-allies>, (31.07.2019).

**Baranger**, Denis ve **Murray**, Christina, “Systems of Government”, *Routledge Handbook of Constitutional Law*, (Ed. Mark Tushnet, Thomas Fleiner and Cheryl Saunders), London and New York, 2013.

**Boyron**, Sophie, *The Constitution of France – A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, Portland and Oregon, 2013.

**Bradley**, Anthony W. ve **Pinelli**, Cesare, “Parliamentarism”, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, (Ed. Michel Rosenfeld and András Sajó), Oxford University Press, Great Britain, 2012.

**Carey**, John M. ve **Shugart**, Matthew Soberg, “Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?”, *Executive Decree Authority*, (Ed. John M. Carey and Matthew Soberg Shugart), Cambridge University Press, New York, 1998, ss. 1-29.

**Cheibub**, Jose Antonio, **Elkins** Zachary ve **Ginsburg**, Tom, “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective”, *Texas Law Review*, Vol. 89, No. 7, June 2011, University of Chicago, Public Law Working Paper No. 361, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1899637##](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1899637##), (28.07.2019).

**Cheibub**, José Antonio ve **Limongi**, Fernando, “Legislative-Executive Relations”, *Comparative Constitutional Law*, (Ed. Tom Ginsburg and Rosalind Dixon), Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton, 2011, ss. 211-233.

**Chemersinsky**, Erwin, *Constitutional Law - Principles and Policies*, 3rd Edition, Aspen Law & Business, New York and Gaithersburg, 2006.

**Dorsen**, Norman, **Rosenfeld**, Michel, **Sajó**, András ve Baer, Susanne, *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials*, 2nd Edition, Thomson Reuters, St. Paul, 2010.

**Ertaş**, Türker, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, (Kuvvetler Ayrılığı).

**Ertaş**, Türker, “Turkey’s New System of Government: Some Observations and Considerations in Comparative and Legal Perspective”, *Przeegląd Prawa Konstytucyjnego*, Vol. 41, 2018/1, Toruń, 2018, (Turkey’s New System of Government), ss. 11-33.

**Fisher**, Louis ve **Harriger**, Katy J., *American Constitutional Law*, , 11th Edition, Carolina Academic Press, Durham and North Carolina, 2016.

**Henderson**, Jane, *The Constitution of Russian Federation: A Contextual Analysis*, Oxford, Portland and Oregon, Hart Publishing, 2011.

**Heringa**, Aalt Willem, *Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law*, 4th Edition, Intersentia, Cambridge, Antwerp and Portland, 2016.

**Holmes**, Stephen, “Superpresidentialism and its Problems”, *Eastern European Constitutional Review*, Vol. 2 – 3, No. 4 – 1, (Double Issue), Fall 1993/Winter 1994, <https://www.ucis.pitt.edu/nceeer/1994-808-05-2-Holmes.pdf>, (31.07.2019), ss. 123-126.

**Huber**, John D, “Executive Decree Authority in France”, Executive Decree Authority, (Ed. John M. Carey and Matthew Soberg Shugart), Cambridge University Press, New York, 1998, ss. 233-273.

**Kubicek**, Paul, “Delegative Democracy in Russia and Ukraine”, Communist and Post-Communist Studies 1994, 27(4), <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.881.6753&rep=rep1&type=pdf>, (31.07.2019), ss. 423-441.

**Mainwaring**, Scott, “Presidentialism in Latin America”, Latin American Research Review, Vol. 25, No. 1 (1990), <https://www.jstor.org/stable/pdf/2503565.pdf>, (28.07.2019), ss. 157-179.

**Martinez**, Jenny S, “Horizontal Structuring”, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, (Ed. Michel Rosenfeld and Andras Sajó), Oxford University Press, Oxford, 2012.

**Özbudun**, Ergun, Anayasacılık ve Demokrasi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015.

**Özbudun**, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 17. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s. 323.

**Özsoy Boyunsuz**, Şule, Dünyada Başkanlık Sistemleri, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2017.

**Parrish**, Scott, “Presidential Decree Authority in Russia, 1991-1995, Executive Decree Authority, (Ed. John M. Carey and Matthew Soberg Shugart), Cambridge University Press, New York, 1998, ss. 62-103.

**Sajó**, András, Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism, Central European University Press, Budapest, 1999.

**Sala**, Brian R., “In Search of the Administrative President: Presidential Decree Powers and Policy Implementation in the United States, ”, Executive Decree Authority, (Ed. John M. Carey and Matthew Soberg Shugart), Cambridge University Press, New York, ss. 254-273.

**Vile**, John R., A Companion to the United States Constitution and Its Amendments, 5th Edition, Preager Publishers, Santa Barbara California, Denver Colorado and Oxford England, 2010.